

IL NUOVO INQUADRAMENTO DELLA FUNZIONE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE: IMPLICAZIONI SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE VIGENTE E FUTURA

Prof. Avv. Luca Antonini
Ordinario facoltà di Giurisprudenza Università di Padova

Sommario

1. <i>La disciplina costituzionale della materia governo del territorio de iure condito e de iure condendo</i>	1
1.1. La materia "governo del territorio" de iure condito.....	1
1.2. La materia "governo del territorio" de iure condendo: dalla competenza concorrente all'italiana alla competenza esclusiva statale in materia di norme generali e comuni.....	3
1.3. Le norme generali nella giurisprudenza costituzionale.....	5
1.4. I "vecchi" principi fondamentali del governo del territorio: il carattere gattopardesco del restyling costituzionale.....	7
1.5. Gli aspetti più insidiosi per l'autonomia normativa regionale sul governo del territorio sono nascosti altrove, così come le nuove potenzialità: la competenza residuale all'italiana in tema di pianificazione del territorio regionale.....	9
2. <i>La legge urbanistica del Veneto può dormire sonni tranquilli?</i>	10
2.1. Le principali caratteristiche della legge veneta.....	10
2.2. Ma tutto ciò potrà rimanere in vita?	14
2.3. La palese ingiustizia.....	14
3. <i>Gli attuali lavori del Governo nella definizione dei principi fondamentali del governo del territorio nella prospettiva della riforma costituzionale</i>	15

1. La disciplina costituzionale della materia governo del territorio de iure condito e de iure condendo.

1.1. La materia "governo del territorio" de iure condito.

La nozione di governo del territorio è stata elaborata dalla dottrina, ancor prima della Riforma del Titolo V del 2001, per indicare l'insieme degli istituti relativi alla regolamentazione, al controllo alla gestione e all'uso del territorio¹. Diversi autori

¹ Cfr. G. MORBIDELLI, *La proprietà. Il governo del territorio*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 749. Sul punto si vedano anche R. CHIEPPA, *Governo del territorio*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2006, Parte speciale, vol. I, p. 448; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 18.

hanno evidenziato lo stretto legame innanzitutto tra l'urbanistica e l'edilizia², cardini principali del governo del territorio, nonché il delicato sistema di pesi e contrappesi necessario per "assicurare un equilibrio dinamico fra tutte le amministrazioni e gli enti variamente competenti ad incidere con le proprie decisioni sull'assetto del territorio"³. I diritti e i valori costituzionali coinvolti, inoltre, sono facilmente intuibili: non solo la libertà di iniziativa economica, il diritto di proprietà, la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico, ma anche, più in generale, la tutela dell'individuo nella sua dimensione relazionale, il principio di uguaglianza, il diritto alla salute, nonché la riserva di legge per l'imposizione di prestazioni patrimoniali e il principio di capacità contributiva con riguardo alla contribuzione dei proprietari agli oneri di urbanizzazione e alle relative spese⁴.

Com'è noto, con la l. cost. n. 3 del 2001, la formula "governo del territorio" ha trovato spazio all'interno della Carta fondamentale tra le materie di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni. È stata così seguita la strada tracciata non solo delle precedenti riflessioni dottrinali, ma anche da parte della legislazione regionale previgente⁵. Molte Regioni, infatti, nella seconda metà degli anni Novanta, all'interno del più ampio contesto del c.d. decentramento a Costituzione invariata, avevano dedicato le rispettive leggi urbanistiche proprio al "governo del territorio"⁶. La ben nota, e ampiamente commentata, giurisprudenza costituzionale dei primi anni Duemila ha poi confermato il governo del territorio quale contenitore ampio e polivalente, al cui interno rientrano sicuramente le materie dell'urbanistica e dell'edilizia (sent. nn. 303 e 362 del 2003), ma anche la riqualificazione urbana (sent. n. 16 del 2004), le norme sul condono edilizio (sent. n. 196 del 2004 e n. 70 del 2005) e in generale "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività" (sent. n. 307 del 2003)⁷.

L'ampiezza e la densità contenutistica della formula "governo del territorio", di conseguenza, hanno comportato l'inevitabile intreccio con altre materie tipicamente trasversali. Si tratta, innanzitutto, della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (art. 117, comma 2, lett. s) e della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (lett. m), ma anche dell'ordinamento civile e penale (lett. l), della tutela della concorrenza (lett. e) e della definizione delle funzioni fondamentali di Comuni, ~~Province e Città metropolitane~~ (lett. p). Il governo del territorio, di conseguenza, è

² Cfr. , da ultimo, S. AMOROSINO, *Oggetto e principi normativi della disciplina dell'edilizia*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 2/2014, p. 199.

³ G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 4.

⁴ Cfr. S. GATTO COSTANTINO, P. SAVASTA, *Manuale dell'urbanistica, dell'edilizia e dell'espropriazione*, Nel Diritto Editore, Roma, 2012, pp. 19-20.

⁵ Dai lavori preparatori della l. cost. n. 3 del 2001, invero, emerse la volontà, smentita poi dalla giurisprudenza costituzionale, di escludere urbanistica ed edilizia dal governo del territorio, per affidarle alla competenza residuale regionale (cfr. P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul "governo del territorio" dopo la riforma del Titolo V*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 6/2002, pp. 357 e ss). Sull'inserimento della nozione di "governo di territorio" in Costituzione si veda anche P. STELLA RICHTER, *La nozione di "governo del territorio", dopo la riforma dell'art. 117 Cost.*, in *Giustizia civile*, n. 4/2003, pp. 107 e ss.

⁶ Cfr. D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 5/2005, p. 814. Sul punto anche P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 191.

⁷ Sull'inquadramento giurisprudenziale della materia governo del territorio si vedano, in generale, R. GIOVAGNOLI, S. MORELLI (a cura di), *Urbanistica e governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 3-19; G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. VI, pp. 6116-6117; R. CHIEPPA, *Governo del territorio*, cit. pp. 450-465. In merito a pronunce più recenti si veda anche P. URBANI, *Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 5/2012, pp. 1159-1163.

(lett. p). Il governo del territorio, di conseguenza, è stato un settore di intenso dibattito dottrinale e di corposa elaborazione giurisprudenziale, nella definizione sia dei profili di *government*, ovvero della ripartizione delle competenze, sia dei profili di *governance* relativi agli strumenti di collaborazione dei diversi centri di potere coinvolti⁸. Uno dei profili di maggior rilievo è, senz'altro, l'individuazione dei principi fondamentali della materia, che forniscono la cifra della reale autonomia legislativa spettante alle Regioni. Anche in questo caso, la giurisprudenza costituzionale ha svolto un ruolo centrale, in uno dei settori in cui si è registrato il maggiore attivismo dei legislatori regionali in seguito alla riforma del 2001. Non mancano, tuttavia, diversi aspetti problematici non sufficientemente chiariti né dal legislatore statale né dal Giudice delle leggi, che hanno contribuito a generare diversi problemi di coordinamento tra i provvedimenti normativi e tra gli strumenti di regolazione, spesso fonte di incertezze e di difficoltà nella programmazione e pianificazione delle attività nel territorio.

1.2. La materia “governo del territorio” *de iure condendo*: dalla competenza concorrente all'italiana alla competenza esclusiva statale in materia di norme generali e comuni.

La disciplina costituzionale della materia “governo del territorio” viene innovata dal ddl. cost. n. 2613, approvato in prima lettura al Senato e ora all'esame della Camera dei Deputati.

E' utile quindi inquadrare le caratteristiche di questa novità per poi passare a valutarne le implicazioni sulla legislazione regionale vigente e futura.

Al riguardo occorre subito premettere, su un piano più generale, che la revisione della riforma del titolo V (in fondo la parte meno riuscita di una riforma che comunque mantiene una rilevanza fondamentale per aspetti come il superamento del bicameralismo paritario e perfetto), così come è stata impostata, sembra rispondere più ad istanze di carattere demagogico che alle reali ragioni costituzionali che sostavano all'esigenza di un ripensamento. Queste si potevano sintetizzare nella necessità i) di recuperare un effettivo ruolo di coordinamento dello Stato, ii) di riaffermare il valore della responsabilità come cardine intorno al quale orientare il principio autonomista e iii) di ricentralizzare alcune materie (ad esempio quella delle “grandi reti di trasporto”) del tutto impropriamente decentrate nel 2001⁹. E' rispondendo a queste ragioni costituzionali si sarebbe potuto recuperare, appunto all'insegna del principio di responsabilità (che implica l'apertura a forme di regionalismo a geometria variabile per le realtà efficienti), al disordine generato del deleterio policentrismo anarchico che si è sviluppato in questi anni.

Anziché ruotare sul principio di responsabilità, la riforma, invece, si risolve in una mera, decisa, ricentralizzazione di materie che, se da un lato, rischia di far buttarle, con l'acqua sporca, anche il bambino (l'esperienza delle poche, ma effettive realtà regionali virtuose), dall'altro solo parzialmente potrà permettere di superare i limiti della situazione attuale (caratterizzata anche da un divario tra Nord e Sud che ormai non ha più eguali in Europa).

⁸ In relazione ai problemi di *government* e *governance* nel governo del territorio cfr. F. MERLONI, *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, in *Le Regioni*, n. 1/2007, p. 47.

⁹ Mi sia consentito rimandare al riguardo a L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Venezia, Marsilio, 2013

Caratterizzandosi in questi termini la riforma sembra perdere, inoltre, anche il carattere che dovrebbe essere proprio di un intervento a livello costituzionale (quello di affermare i grandi valori destinati a orientare lo sviluppo ordinamento) e si limita a una rimodulazione “di chi fa che cosa” spostando alcune caselle delle competenze.

Questo profilo diventa evidente in una delle principali opzioni della riforma: quella di eliminare completamente, almeno dal punto di vista formale, la competenza concorrente, ritenuta la causa principale dell’esplosione del contenzioso costituzionale, attraendo nella competenza esclusiva statale molte delle materie che prima ne componevano l’elenco¹⁰.

Al riguardo si può precisare, da un lato, che pur è vero che in alcune delle materie concorrenti di cui si compone l’attuale III comma dell’art. 117 Cost. molte regioni non hanno mai legiferato quanto piuttosto hanno usato il titolo competenziale per porre veti alle riforme statali o utilizzare un potere di ricatto (si pensi al destino della legge obiettivo, dove per effetto dell’obbligo dell’intesa – in base alla sent. c. cost. n. 303/2003 – è lievitato il numero delle opere strategiche inserite nelle delibere Cipe, passando dalle originali 120 – 125 MLD - alle attuali 403 – 375 MLD).

Tuttavia, dall’altro lato, è altrettanto vero che alcune materie si prestano necessariamente ad una disciplina dal carattere ripartito, come ad esempio “governo del territorio”.

E’ quindi proprio in relazione a questa materia che utile ricostruire il quadro costituzionale che *de iure condendo* si sta evidenziando.

La riforma, infatti, mentre attrae nella competenza statale *piena* alcune materie prima concorrenti, riguardo alle altre attrae nella competenza statale solo la competenza a dettare “norma generali e comuni”. Nell’art. 117, II comma, vengono infatti inserite le seguenti materie: lett. “u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, lett. “s) disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo”, lett. “n) disposizioni generali e comuni sull’istruzione”, lett. “m) disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro”, “g) norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale”.

Sembra quindi evidente come non sia venuto meno il giudizio sulla necessità di mantenere un carattere ripartito della disciplina in tali materie, ma questo lo si è voluto realizzare attraverso una formulazione che, anziché ai principi fondamentali, fa riferimento alle norme generali e comuni: è evidente l’intento di voler dare il segnale di una decisa soluzione di continuità con il passato. Tuttavia, se lo scopo politico è chiaro, meno chiaro è il risultato costituzionale, posto che sulle norme generali (un termine che già il vigente Titolo V utilizza per l’istruzione) si è sviluppata una certa giurisprudenza costituzionale dalla quale non si può prescindere e la cui considerazione, nel confronto con quella che si è sviluppata sui principi fondamentali in materia di “governo del territorio”, permetterà una prima valutazione della cifra del cambiamento.

¹⁰ Sono “attratte” nella competenza esclusiva piena dello Stato le seguenti materie ora nella competenza concorrente o residuale regionale: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; previdenza complementare e integrativa; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale; commercio con l’estero; ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

1.3. Le norme generali nella giurisprudenza costituzionale.

Si tratta allora di analizzare la definizione e il contenuto delle c.d. “norme generali” declinate dal legislatore e dalla Corte costituzionale nel settore dell’istruzione (l’unico in cui la Costituzione si esprime precisamente in questi termini). Il vigente art. 117 Cost., infatti, come noto affida alla competenza legislativa esclusiva statale le “norme generali sull’istruzione”¹¹, riprendendo espressamente la lettera dell’art. 33, comma 2 Cost. Al di fuori delle norme generali, poi, il settore dell’istruzione rientra tra le materie di competenza concorrente, con esclusione della formazione e istruzione professionale, esplicitamente riservata alla potestà residuale regionale, e salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche¹².

La disciplina dell’istruzione, quindi, si colloca su tutti i livelli di ripartizione della potestà legislativa, con più di una criticità sulla definizione dei rispettivi confini, con particolare riguardo alla distinzione tra le “norme generali” (qualificata fin da subito da autorevole dottrina come un’“equivoca dizione”¹³), e i “principi fondamentali”¹⁴.

Più volte adita in materia (soprattutto in seguito alla riforma del Titolo V), la Corte costituzionale ha avuto occasione di definire le norme generali quelle sorrette “da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale” (Corte cost. n. 279 del 2005). “Le norme generali così intese [prosegue la Corte] si differenziano, nell’ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”¹⁵. Come evidenziato da parte della dottrina, tuttavia, tale distinzione risulta in concreto problematica e non dirimente in ordine alla concreta distinzione tra norme generali e principi fondamentali¹⁶.

Una ricostruzione più organica del quadro ordinamentale in materia di diritto scolastico è stata data dalla sentenza n. 200 del 2009, nella quale la Corte ha fornito una definizione (non tassativa) degli ambiti relativi alle norme generali sull’istruzione. Sul punto la Consulta ha affermato che appartengono a tale categoria “quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell’istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «auto-

¹¹ Art. 117, comma 2, lett. n), Cost.

¹² Art. 117, comma 3, Cost.

¹³ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblica*, 1956, p. 65.

¹⁴ Sui tentativi di definizione delle norme generali sull’istruzione cfr. A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, p. 805.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Sulla sostanziale uguaglianza tra il concetto di norme generali e quello di fundamentalità cfr. S. BARTOLE, *Un test giudiziale per l’accertamento dell’interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 1984, p. 543 e ss. Sul punto anche M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 184; L. FRANCO, *L’«equivoca dizione» dell’art. 33, c. 2, Cost. tra «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 6.

nomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione¹⁷.

In concreto, quindi, gli ambiti riferibili alle norme generali sarebbero quelli direttamente derivanti dagli artt. 33 e 34 Cost.¹⁸, nonché la disciplina dell'autonomia scolastica, esplicitamente esclusa dalla potestà concorrente dall'art. 117, comma 3, il complesso di disposizioni normative derivanti dall'attuazione della legge delega n. 53 del 2003 ("Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale")¹⁹, le norme relative all'assetto degli organi collegiali (d.lgs. n. 233 del 1999) e quelle sulla parità scolastica (l. n. 62 del 2000)²⁰.

Il ragionamento della Corte prosegue chiarendo che, essendo le norme generali di competenza esclusiva statale, spetta al Governo la relativa potestà regolamentare. Tuttavia, poiché la materia non è coperta da riserva assoluta di legge ed essendo rispettato il principio di legalità sostanziale, il Governo può procedere anche con regolamenti di delegificazione. Tale passaggio argomentativo della Corte è stato fortemente criticato da parte della dottrina, la quale si è chiesta "che significato (...) può avere il porre con legge (...) «norme generali regolatrici della materia» destinate a vincolare un regolamento che, nel contempo, viene autorizzato a incidere proprio sulle «norme generali regolatrici della materia»"²¹.

In un'altra pronuncia immediatamente successiva (n. 213 del 2009), inoltre, la Corte sembra sovrapporre le nozioni di norme generali e principi fondamentali²², affermando che la disciplina gli esami di Stato e l'accesso agli studi universitari, infatti, "fa parte dei principi della materia dell'istruzione perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di normazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica"²³.

La produzione normativa e la giurisprudenza costituzionale hanno così mostrato una certa equivocità della dizione "norme generali", dimostrando come sia tutt'altro che semplice distinguerle dai principi fondamentali propri delle materie concorrenti.

¹⁷ Corte cost. n. 200 del 2009, punto 24 del *Considerato in diritto*. Sulle norme generali quali ossatura unica delle diverse articolazioni dell'istruzione cfr. A. IANUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2010.

¹⁸ Ovvero l'obbligo per lo Stato di istituire scuole per ogni ordine e grado, il diritto dei privati di istituire scuole e istituti di educazione, la parità tra scuole statali e non statali, la necessità dell'esame di Stato, le misure che attuano il diritto di chiunque di accedere alla scuola, l'obbligatorietà e gratuità della scuola inferiore, il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione.

¹⁹ Si veda l'analisi di F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, p. 515.

²⁰ Sul punto cfr. F. CORTESE, *ult. op. cit.*, p. 514-516.

²¹ L. CARLASSARE, "Norme generali regolatrici della materia" modificabili con regolamento? Un'ipotesi logicamente impossibile, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, p. 2359-2360.

²² Cfr. M. TROISI, *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali»*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in *Le Regioni*, n. 3/2010, pp. 535-536.

²³ Corte cost. n. 213 del 2009.

1.4. I “vecchi” principi fondamentali del governo del territorio: il carattere gattopardesco del *restyling* costituzionale.

Se questo è il primo elemento che sembra possibile desumere dalla giurisprudenza costituzionale sulle “norme generali”, si tratta ora di operare un confronto con le definizioni che la stessa ha fornito dei “principi fondamentali” in materia di governo del territorio.

Come è noto, in materia manca ancora una legge quadro, senza la quale i principi fondamentali sono stati dedotti dalla legislazione vigente, *in primis* dalla risalente l. n. 1150 del 1942. Le singole Regioni, proseguendo il percorso avviato alla fine degli anni Novanta, hanno così elaborato una produzione normativa per certi aspetti molto ricca e diversificata (come nel caso delle leggi urbanistiche), per altri meno organica e più cauta nell’occupare ulteriori spazi di autonomia (come nel caso dell’edilizia)²⁴.

La giurisprudenza costituzionale, molto spesso chiamata a definire i contorni di tali principi, ha adottato un approccio strettamente casistico, definendo di volta in volta il confine tra principio e dettaglio²⁵. Nella sentenza n. 196 del 2004, innanzitutto, la Corte ha fornito un’importante indicazione di metodo: “il sopravvenire delle regioni, con le competenze legislative ed amministrative in materia urbanistica garantite dall’art. 117 della Costituzione, e gli interventi legislativi regionali hanno consentito una più ampia esplicazione degli anzidetti principi della legislazione statale, che si sono sovrapposti alla legge urbanistica del 1942, provocandone una modificazione sostanziale”. La legislazione regionale, pertanto, può contribuire a sviluppare ed esplicitare tali principi, non potendo, in ogni caso, sostituirsi o derogare ad essi²⁶.

Dall’analisi delle pronunce del Giudice delle leggi, è così possibile ricostruire i principi fondamentali in concreto individuati²⁷: 1) disposizioni riguardanti le categorie di interventi edilizi²⁸; 2) il principio di semplificazione in materia di titoli abilitativi²⁹; 3) il principio di onerosità del titolo abilitativo³⁰; 4) utilizzabilità della DIA anche per interventi edilizi riguardanti aree o immobili sottoposti a vincolo³¹; 5) il principio secondo cui le infrastrutture di reti di comunicazione elettroniche sono opere di urbanizzazione primaria³²; 6) obbligatorietà della trasmissione dei piani attuativi, che non

²⁴ Sulla differente produzione normativa regionale in materia di urbanistica ed edilizia v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. D’ANGELOSANTE, *La differenziazione delle politiche regionali nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, in *Astrid-online*, 6 giugno 2011. In generale sulla produzione normativa delle Regioni in materia di governo del territorio in seguito alla riforma del 2001, cfr. D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio*, cit., pp. 811-840.

²⁵ Parte della dottrina, commentando tale giurisprudenza, ha evidenziato che “l’ampiezza e l’area di operatività dei principi fondamentali, non avendo gli stessi carattere «di rigidità e universalità», non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia e disciplina normativa, ma devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano” (R. CHIEPPA, *Governo del territorio*, cit., p. 464). Sull’*ad hoc approach* della Corte cfr. G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 181-185. Per una rassegna della giurisprudenza sui principi fondamentali del governo del territorio cfr. R. GIOVAGNOLI, S. MORELLI (a cura di), *Urbanistica e governo del territorio*, cit., pp. 7-8; sul punto anche G. SCIULLO, *Urbanistica*, cit., p. 6117.

²⁶ Cfr. N. PIGNATELLI, *Il “governo del territorio” nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 88.

²⁷ Per un’analisi dettagliata cfr. N. PIGNATELLI, *ult. op. cit.*, pp. 89-101.

²⁸ Cfr. Corte cost. n. 309 del 2011.

²⁹ Cfr. Corte cost. n. 303 del 2003.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Idem*.

³² Cfr. Corte cost. n. 336 del 2005.

richiedono approvazione regionale dai Comuni alla Regione o alla Provincia delegata³³; 7) distanze tra fabbricati e relative deroghe³⁴; 8) subordinazione degli interventi in zone sismiche alla valutazione degli organi competenti³⁵; 9) il principio secondo cui le sanzioni per mancato o ritardato pagamento del contributo di costruzione devono avere carattere pecuniario ed essere determinate dentro valori massimi e minimi³⁶; 10) previsione del titolo abilitativo in sanatoria, determinazione delle volumetrie e limiti all'individuazione delle opere condonabili³⁷; 11) requisiti igienico-sanitari dei locali adibiti ad attività agrituristica³⁸; 12) indennità di esproprio (commisurata al valore del bene)³⁹; 13) numerose norme in materia di edilizia residenziale pubblica⁴⁰.

Pur in presenza di un'ampia gamma di definizioni giurisprudenziali, la mancanza di un disegno organico in materia di principi fondamentali ha contribuito a declinare l'interno contesto normativo in modo piuttosto flessibile, legittimando indirizzi politici regionali molto differenziati, caratterizzati da una pluralità di impostazioni normative, con particolare riguardo all'attività di pianificazione⁴¹. Ciò è avvenuto non senza diverse criticità, riscontrabili, ad esempio, in relazione alla disarticolazione del principale strumento di pianificazione (PRG)⁴², al complesso rapporto tra pianificazione generale e attuativa⁴³, alla stratificazione e alla sovrapposizione di norme riguardanti la c.d. urbanistica per progetti⁴⁴.

Come evidenziato da parte della dottrina, pertanto, una precisa definizione di tali principi, che come si vedrà è oggi in fase di elaborazione da parte del Governo⁴⁵, potrebbe contribuire a "dare un quadro giuridico certo dell'azione dei poteri pubblici, degli operatori e dei privati proprietari"⁴⁶, cercando di definire con maggiore precisione i rapporti tra i diversi livelli di governo sia in senso verticale che in senso orizzontale⁴⁷.

In ogni caso, sembra possibile concludere su questo aspetto evidenziando come in realtà il *restyling* costituzionale si esaurisca in un'operazione gattopardesca, dove al cambiamento della nomenclatura del titolo non corrisponderà in sostanza un cambiamento delle prassi legislative e quello che prima veniva inquadrato come

³³ Cfr. Corte cost. n. 343 del 2005.

³⁴ Cfr. Corte cost. n. 232 del 2005.

³⁵ Cfr. Corte cost. n. 182 del 2006.

³⁶ Cfr. Corte cost. n. 362 del 2003.

³⁷ Cfr. Corte cost. n. 196 del 2004.

³⁸ Cfr. Corte cost. n. 339 del 2007.

³⁹ Cfr. Corte cost. n. 348 del 2007.

⁴⁰ Cfr. Corte cost. n. 121 del 2010.

⁴¹ Cfr. P. LOMBARDI, *Il governo del territorio*, cit., p. 201; E. BOSCOLO, *La pianificazione generale*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 138.

⁴² Cfr. P. URBANI, *Un commento sul disegno di legge costituzionale con riferimento alla materia governo del territorio*, in *Astrid-online*, 2 aprile 2014, p. 1.

⁴³ Cfr. B. BOSCHETTI, *L'attuazione per piani e per progetti. Rapporto tra pianificazione attuativa e generale*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 202.

⁴⁴ Cfr. T. BONETTI, *L'attuazione per piani e per progetti. Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 202.

⁴⁵ D.d.l. recante "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana", consultabile in www.mit.gov.it.

⁴⁶ P. URBANI, *I principi fondamentali della materia: strumento di bilanciamento degli interessi statali nella disciplina concorrente del governo del territorio*, in *Astrid-online*, 29 novembre 2011, p. 3. Di diverso avviso P. STELLA RICHTER, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 6/2011, p. 318.

⁴⁷ Sui problemi di coordinamento tra i diversi enti nel contesto del "policentrismo anarchico" conseguente alla riforma del Titolo V cfr. L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio, Venezia, 2013, p. 90.

“principi fondamentale” verrà con tutta probabilità inquadrato come “norme generali e comuni”.

1.5. Gli aspetti più insidiosi per l'autonomia normativa regionale sul governo del territorio sono nascosti altrove, così come le nuove potenzialità: la competenza residuale all'italiana in tema di pianificazione del territorio regionale.

Ma i cambiamenti prodotti dalla revisione costituzionale in itinere non finiscono in quanto sinora rilevato. Anche altre innovazioni, forse più insidiose per l'autonomia regionale, devono essere considerate, come l'inserimento nella competenza esclusiva statale della materia della lett “g) norme sul procedimento amministrativo” (non più, come era nelle prime versioni “norme generali sul procedimento amministrativo”), che può avere ricadute nell'ambito del quadro competenza dell'edilizia e dell'urbanistica.

Al riguardo va considerato che già la Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza n. 164/2012 aveva fatto rientrare, come si è visto, la SCIA, anche edilizia, nell'ambito dei principi fondamentali (“nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa”) e dei livelli essenziali delle prestazioni, ma aveva precisato “la normativa censurata” (appunto la SCIA) “riguarda soltanto il momento iniziale di un intervento di semplificazione procedimentale”. Con la nuova formulazione della lett. g) lo Stato potrà invece spingersi anche oltre il momento iniziale del procedimento e quindi oltre l'ambito che già la giurisprudenza costituzionale aveva guadagnato alla competenza esclusiva statale.

Un altro cambiamento che potrà determinare effetti sulla materia è l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della materia “e) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” che potrebbe avere riflessi sulla disciplina regionale degli oneri di urbanizzazione o comunque portare a una revisione delle conclusioni cui era giunta la Corte costituzionale nella sent. n. 196 del 2004, sul condono edilizio, in relazione ai necessari margini regionali nella determinazione degli oneri di concessione.

Tuttavia, in controtendenza rispetto al progressivo accentramento delle materie, vi è però un'altra modifica che può avere ripercussioni importanti sulla materia governo del territorio. A fronte della eliminazione della competenza concorrente, non viene meno, infatti, la clausola di residualità a favore delle regioni in relazione alle materie “innominate”, anche se viene “arricchita” da un elenco di materie “nominate”: tra queste vi rientra “pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno”, “dotazione infrastrutturale”⁴⁸.

Quale sarà l'effetto di questa singolare competenza residuale sulle materie “innominate” che si compone di materie “nominate” è difficile dirlo. Probabilmente l'effetto sarà quello di limitare solo a queste materie la competenza esclusiva regiona-

⁴⁸ Secondo il testo approvato dal Senato, spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di: rappresentanza delle minoranze linguistiche in Parlamento; pianificazione del territorio regionale; dotazione infrastrutturale del territorio regionale e della mobilità interna; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; promozione dello sviluppo economico locale e dell'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; organizzazione dei servizi scolastici e della formazione professionale, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, promozione del diritto allo studio, anche universitario; attività culturali di interesse regionale; promozione dei beni ambientali culturali e paesaggistici, valorizzazione e organizzazione del turismo; regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie fra gli enti territoriali della Regione, per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, *nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva statale*.

le. Ma riguardo al governo del territorio, la formulazione “pianificazione del territorio regionale” potrebbe essere intesa come esclusione della pianificazione urbanistica dall’ambito delle norme generali e comuni (il rischio di questa interpretazione è stato prospettato da Urbani⁴⁹, che ricorda come la giurisprudenza costituzionale faccia oggi rientrare nel governo del territorio sia l’urbanistica che l’edilizia). Peraltro, la prima versione del testo presentato dal Governo usava la formulazione, nel novellato comma 2 dell’art. 117 Cost., “norme generali in materia di governo del territorio e urbanistica”, che poi è stata corretta in quella attuale che fa riferimento solo alle “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio”.

Sembrirebbe quindi confermato un arricchimento della competenza regionale, che risulterebbe da un lato di notevole portata, ma ci si deve chiedere dall’altro se questo è opportuno e se forse invece non ci fosse, proprio in quest’ambito, l’esigenza contraria “di mantenere un corpo normativo che costituisca la base uniforme della disciplina su tutto il territorio nazionale”⁵⁰. Peraltro “che senso avrebbe mantenere alla competenza esclusiva dello stato la materia dell’edilizia, specie per quanto riguarda i titoli abilitativi, scollati dalla materia urbanistica?”⁵¹

Il passaggio quindi dalla “competenza concorrente all’italiana”, a quella della “competenza residuale all’italiana” potrebbe non rispondere alle effettive ragioni costituzionali che avrebbero dovuto muovere la riforma⁵².

2. La legge urbanistica del Veneto può dormire sonni tranquilli?

2.1. Le principali caratteristiche della legge veneta.

Per rispondere alla domanda occorre evidenziare le principali caratteristiche della legge regionale veneta.

Va premesso, al riguardo, che in seguito all’entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, quasi tutte le Regioni sono intervenute riformando le rispettive leggi urbanistiche. All’interno di un panorama assai variegato, la legge urbanistica del Veneto (l.r. n. 11 del 2004 e successive modificazioni) è intervenuta sfruttando con una certa razionalità gli spazi di autonomia concessi dalla riforma del Titolo V, mantenendo comunque l’impianto precedente con riguardo agli strumenti di pianificazione (PTRC, PTCP, PRG a sua volta suddiviso in PAT e PI⁵³). Parte della dottrina, salutandolo con favore la nuova legge, ha riscontrato “un gran numero di disposizioni ragionevoli”, “espresse in modo accurato” e “talora portatrici di innovazioni di grande rilievo”⁵⁴, ancorché, invero, non siano mancate letture maggiormente critiche⁵⁵.

⁴⁹ URBANI, *Un commento sul disegno di legge costituzionale con riferimento alla materia governo del territorio*, in *Astrid-online*, 2 aprile 2014, p. 4.

⁵⁰ Idem

⁵¹ Idem

⁵² Cfr. P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AiC*, n. 4/2014, www.rivistaaic.it, che nota come “La sostanziale innovazione sta non tanto nella riduzione, ma nella soppressione “formale” delle materie di competenza concorrente, e, nonostante la richiesta di talune regioni in proposito, nella mancata titolarità delle regioni di potere legislativo in materia di ordinamento locale; caratteristica, questa, originale del nostro ordinamento che, nel panorama internazionale, è comune solo allo Stato federale messicano ed a quello brasiliano”.

⁵³ Sul punto si veda P. MARZARO GAMBA, *La legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 sul governo del territorio: per una valorizzazione delle procedure nella formazione degli strumenti urbanistici*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1-2/2007, pp. 146.

⁵⁴ V. DOMENICHELLI, *Gli elementi caratterizzanti della Legge Regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 5/2006, pp. 499-501. Per un commento generale

Coerentemente con una definizione ampia di governo del territorio, attenta a cogliere le interconnessioni tra i diversi interessi in gioco così come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore del Veneto ha posto “al centro dell’attenzione il territorio nei suoi vari aspetti (agronomico, geologico, paesaggistico, economico), innovando rispetto alla lettura tradizionale che ha nei centri abitati il punto di riferimento per la costruzione delle politiche urbane”⁵⁶. In quest’ottica, tutti i livelli di pianificazione sono stati sottoposti alla Valutazione ambientale strategica (VAS⁵⁷), al fine di “verificare la congruità delle scelte degli strumenti di pianificazione rispetto agli obiettivi di sostenibilità degli stessi, alle possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione individuando, altresì, le alternative assunte nella elaborazione del piano, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione e/o di compensazione da inserire nel piano”⁵⁸. In quest’ambito, la produzione legislativa decentrata (non solo del Veneto) ha anticipato l’intervento del legislatore statale nell’attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli impatti di determinati piani e programmi sull’ambiente.

Un ulteriore aspetto di interesse è dato dall’introduzione (di pari passo con altre Regioni – ad es. l’Emilia Romagna) dell’istituto generale di pianificazione contrattata, che rende possibile “l’acquisto a titolo oneroso di diritti edificatori dietro l’apporto, da parte dei privati, di ulteriori contribuzioni rispetto a quelle previste in via generale”⁵⁹. Parte della dottrina ha evidenziato le implicazioni positive di tali previsioni in ordine agli indirizzi strategici della pianificazione, che possono trovare attuazione mediante forme di confronto concorrenziale, le quali “da un lato accrescono la trasparenza e la visibilità delle scelte dell’amministrazione ma dall’altro innestano un confronto pubblico e competitivo tra più attori privati sulla migliore sistemazione da dare a quelle aree od a quegli ambiti territoriali oggetto di riqualificazione”⁶⁰.

La Regione Veneto, inoltre, ha dimostrato una particolare attenzione per la circolazione dei diritti edificatori (o crediti edilizi), stabilendo per prima (seguita dalla Lombardia e dalla Provincia Autonoma di Trento) che questi possono essere commerciati tra privati⁶¹. Tali crediti vengono attribuiti per compensare un determinato proprietario di un peso che questi sia chiamato a sopportare⁶². In questo modo, a se-

alla legge cfr. anche P. MARZARO GAMBA, *La legge regionale del Veneto*, cit., pp. 145-158; B. BAREL (a cura di), *Commentario alla l.r. Veneto n. 11/2004*, Legislazione veneta – supplemento a Corriere della Sera, 2004.

⁵⁵ Cfr. I. FRANCO, *La legge urbanistica veneta e la politica del territorio*, in *Il diritto della Regione*, 2004, pp. 365-384.

⁵⁶ R. DREOSTI, *Il governo del territorio secondo la legge della Regione Veneto – l.r. 11/2004. Riflessioni sulla riforma urbanistica*, in *Il diritto della regione*, n. 3-4/2008, p. 145.

⁵⁷ Art. 4, l.r. Veneto n. 11 del 2004.

⁵⁸ Art. 4, comma 3, l.r. Veneto n. 11 del 2004.

⁵⁹ G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 11; più in generale sull’urbanistica contrattata si vedano pp. 145-146. Cfr. anche P. URBANI, *Urbanistica consensuale, «pregiudizio» del giudice penale e trasparenza dell’azione amministrativa*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 2/2009, pp. 47-56. Sugli strumenti di partecipazione e concertazione, sia con enti pubblici che con i privati, nella legge urbanistica del Veneto si veda il relativo Capo II del Titolo I (“Forme di concertazione e partecipazione nella pianificazione”).

⁶⁰ P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 142. Sul punto D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio*, cit. p. 826, evidenziano l’innovatività delle leggi regionali (tra cui quella veneta) che “demandano al pianificatore la scelta in ordine alle modalità di attuazione della partecipazione, senza predeterminarle rigidamente”.

⁶¹ Art. 36, comma 4, l.r. Veneto n. 11 del 2004. Sul punto cfr. A. BARTOLINI, *Circolazione dei diritti edificatori fra tecniche perequative e compensative*, in *www.pausania.it*, 2014, p. 2-3.

⁶² Sull’istituto cfr. P. MARZARO GAMBA, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione. Il caso della legge urbanistica veneta*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4/2005, pp. 644-656; cfr. anche D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio*, cit., p. 818.

guito di interventi di demolizione di opere incongrue, di eliminazione di elementi di degrado, di realizzazione di interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale o in inseguimento a compensazioni urbanistiche viene riconosciuta una quantità volumetrica che rappresenta “una sorta di rigenerazione (...) che converte la volumetria esistente e demolita in capacità volumetrica da utilizzare in sede appropriata”⁶³. Se questo è avvenuto in assenza di una previsione legislativa statale, peraltro necessaria poiché incidente sulla disciplina dell’ordinamento civile, legittimando sostanzialmente le scelte operate dai legislatori regionali, il d.l. n. 70 del 2011⁶⁴ ha introdotto il numero 2 *bis* all’art. 2643 del Codice civile, stabilendo che sono soggetti a trascrizione “i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da norme statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale”⁶⁵.

I crediti edilizi, inoltre, rispondono a logiche analoghe a quelle perseguite dall’istituto della perequazione urbanistica, ampiamente diffuso ed entrato stabilmente nel novero degli strumenti di pianificazione del territorio⁶⁶ anche del Veneto⁶⁷. Tale istituto è finalizzato ad “attribuire un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che possono concorrere alla trasformazione urbanistica di uno o più ambiti del territorio prescindendo dall’effettiva localizzazione della capacità edificatoria sulle singole proprietà e dalla imposizione di vincoli d’inedificabilità ai fini della dotazione di spazi da riservare alle opere collettive”⁶⁸. In tale ambito, non è mancato chi in dottrina ha spesso sottolineato le criticità connesse alla mancanza di principi fondamentali statali, entrando in gioco, oltre all’ordinamento civile, anche il problema dell’uguaglianza degli amministrati nei confronti degli amministratori⁶⁹. Recentemente, peraltro, anche il Consiglio di Stato con la pronuncia n. 616 del 2014 ha sollevato qualche dubbio in ordine alla legittimità degli strumenti di perequazione in assenza di un quadro organico comune⁷⁰, ancorché manchino sul tema pronunce delle Consulta⁷¹. Peraltro la pronuncia n. 616 del 2014 va segnalata anche perché sulle previsioni perequative del PRG del Comune di Oderzo, ha ribadito con grande chiarezza che la perequazione non può servire ai Comuni per finanziare qualsiasi opera pubblica purché compresa nella programmazione triennale, essendo necessario inve-

⁶³ B. BAREL, *La perequazione e compensazione urbanistiche ed il credito edilizio*, in B. Barel (a cura di), *Commentario alla L.r. Veneto n. 11/2004*, cit., p. 174. Sul punto si veda anche A. FRIGO, *Il credito edilizio tra la legge urbanistica del Veneto ed il piano urbanistico comunale di Genova. Ovvero dell’urbanistica senza potere*, in *Quaderni regionali*, n. 3/2009, pp. 867-881.

⁶⁴ Così come modificato dalla legge di conversione n. 106 del 2011.

⁶⁵ Cfr. A. BARTOLINI, *Circolazione dei diritti edificatori*, cit., p. 3.

⁶⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 4245 del 2010; sul punto E. BOSCOLO, *La pianificazione generale*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 153; P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 60. La perequazione urbanistica, invero, risultava già praticata diffusamente a livello comunale; sul punto G. MORBIDELLI, *Della perequazione urbanistica*, in *Giustizia amministrativa*, 2009; A. GUAZZAROTTI, *Potestà concorrente e principi innovativi regionali: il caso dell’urbanistica perequativa*, in *Le Regioni*, n. 4/2011, p. 663.

⁶⁷ Cfr. art. 35, l.r. Veneto n. 11 del 2004.

⁶⁸ P. URBANI, *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2002, p. 589. Cfr. anche S. GATTO COSTANTINO, P. SAVASTA, *Manuale dell’urbanistica*, cit. pp. 747-765.

⁶⁹ Cfr. P. STELLA RICHTER, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, cit. p. 318; P. URBANI, *ult. op. cit.*, p. 593.

⁷⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 616 del 2014; sul punto cfr. R. GALLIA, *Il governo del territorio tra Stato e Regioni*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 1-2/2014, pp. 67-69.

⁷¹ Parte della dottrina ha così sottolineato la tolleranza mostrata dallo Stato nei confronti di tali sperimentazioni regionali e, al contempo, la capacità dei giudici, segnatamente dei giudici amministrativi, di muoversi in un contesto privo di principi statali puntuali (cfr. A. GUAZZAROTTI, *Potestà concorrente*, cit., p. 670).

ce che vengano finanziate opere "in prossimità" dell'intervento (a pena altrimenti di determinare effetti perversi, perché mentre l'intervento grava su una parte del territorio comunale, sarà un'altra parte a beneficiare delle opere rese possibili in correlazione con quell'intervento)⁷².

Vanno peraltro segnalate al riguardo le novità, non proprio felici, introdotte ora dal cd. "sblocca Italia" con l'art. 17, lett. g), di cui non è chiaro l'impatto sulle legislazioni regionali⁷³

In ogni caso, è utile notare che sul sistema di perequazione adottato dalla Regione Veneto ha avuto occasione di esprimersi nel merito il TAR Veneto, definendolo un modello che "consente (...) di procedere all'acquisizione di aree aventi destinazione pubblica evitando il procedimento espropriativo, mediante la loro cessione al Comune, ovviando in tal modo al contenzioso derivante dalla reiterazione dei vincoli di destinazione pubblica, ma soprattutto di poter contare sulla collaborazione e la partecipazione degli stessi privati proprietari attraverso la proposizione di progetti e piani urbani di riqualificazione, in grado di migliorare il tessuto urbano. In buona sostanza [continua la pronuncia], attraverso la perequazione urbanistica si persegue l'obiettivo di eliminare le disegualianze create dalla funzione pianificatoria, in particolare dalla zonizzazione e dalla localizzazione diretta degli standards, quanto meno all'interno di ambiti di trasformazione, creando le condizioni necessarie per agevolare l'accordo fra privati proprietari delle aree incluse in essi e promuovere l'iniziativa privata"⁷⁴.

Un ulteriore aspetto peculiare della legge urbanistica del Veneto riguarda infine la particolare attenzione rivolta agli strumenti di pianificazione intercomunale, segnatamente il Piano di assetto del territorio intercomunale (PATI)⁷⁵. La necessità di un piano unico coordinato, in questo caso, può essere rilevata non solo dagli stessi Comuni ma anche dai livelli di governo superiori (Provincia o Regione). Come evidenziato da parte della dottrina, questa tipologia di programmazione appare adeguata alle scelte strategiche nel tessuto regionale veneto⁷⁶, con riguardo, ad esempio, a Comuni limitrofi con conformazioni omogenee del territorio o che presentano particolari esigenze di coordinamento.

⁷² Cfr. S. BIGOLARO, *La perequazione urbanistica nella legge "sblocca-Italia"*, in www.Lexitalia.it

⁷³ Art. 17, lett. g: "d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi

su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche";

3-bis) dopo il comma 4 e' inserito il seguente:

"4-bis. Con riferimento a quanto previsto dal secondo periodo della lettera d-ter) del comma 4, sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali".

⁷⁴ TAR Veneto Venezia, sez. I, sent. n. 1504 del 2009; sul punto cfr. G. SABBATO, *La perequazione urbanistica*, in *Giustizia amministrativa*, 2010.

⁷⁵ Cfr. art. 16, l.r. Veneto n. 11 del 2004.

⁷⁶ Cfr. P. MARZARO GAMBA, *La legge regionale del Veneto*, cit., p. 147.

2.2. Ma tutto ciò potrà rimanere in vita?

Per rispondere bisogna considerare un ulteriore aspetto. La riforma costituzionale, infatti, non si esaurisce in quanto sinora evidenziato: il IV comma dell'art. 117 introduce infatti la cd. "clausola di supremazia"⁷⁷, che consente alla legge statale di intervenire in qualsiasi materia regionale "quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

Essa è stata definita come una clausola "vampiro" (il termine, particolarmente efficace, è stato suggerito da D'Atena) perché la previsione della necessità, in caso di opposizione del Senato, della approvazione a maggioranza assoluta da parte della Camera dei deputati non fornisce una valida garanzia nell'ambito di un sistema elettorale di tipo maggioritario.

Tale intervento si somma, è utile precisarlo, ai poteri sostitutivi già previsti dall'attuale art. 120, c. 2 Cost. L'ampiezza della clausola legittimante l'attrazione della competenza legislativa dal livello regionale a quello statale, la mancanza per l'esercizio di tale "attrazione" di qualsivoglia richiamo al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione e il ruolo più "debole" del Senato, "appaiono complessivamente la spia di una volontà connotata da tinte "neo-centraliste" che non va nella direzione di riprendere un progetto di federalismo responsabile e cooperativo, rafforzando i valori della sussidiarietà e dell'autonomia"⁷⁸.

Da questo punto di vista diventa possibile qualsiasi azione di ricentralizzazione, che potrebbe andare a danno soprattutto delle legislazioni regionali più avanzate in materia di governo del territorio.

La legge regionale del Veneto non può quindi dormire sonni tranquilli, perché è del tutto probabile che per rimediare all'eccesso di frammentazione che caratterizza il quadro attuale, il legislatore approfitterà della nuova prerogativa per intervenire sul settore, senza quegli scrupoli cui oggi lo costringe la disciplina costituzionale.

Peraltro, va anche precisato che nella riforma costituzionale viene rivisto l'art. 116, III comma, relativo al regionalismo differenziato per le regioni ordinarie e in questo ambito si prevede che oggetto della maggiore autonomia possa essere anche la materia governo del territorio⁷⁹. Tuttavia, non viene semplificato quel complesso procedimento per ottenere la differenziazione, che l'ha resa fino ad oggi irrealizzabile⁸⁰.

Difficile quindi che l'art. 116 Cost. possa costituire una rete di salvataggio per l'autonomia della regione Veneto.

2.3. La palese ingiustizia.

Last but not least, occorre precisare che la riforma, con il suo forte impatto di ricentralizzazione, non si applicherà alle regioni speciali.

⁷⁷ Art. 117, IV comma, Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

⁷⁸ P. BILANCIA, *op. cit.*

⁷⁹ ART. 29.

(Modifica all'articolo 116 della Costituzione).

1. All'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente: « Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata»

⁸⁰ P. BILANCIA, *op. cit.*

L'art. 38, infatti, si prevede: "11. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome".

Tale disposizione quindi, da un lato, stabilisce un obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V, ma d'altro lo rimanda *sine die*, senza fissare alcun termine. Si tratta di una tecnica normativa alquanto discutibile e ci si deve chiedere se questa disposizione verrà mai attuata, dal momento che, considerata la forte ricentralizzazione di materie che anima il disegno di riforma, di fatto segnerebbe la fine dell'autonomia speciale, nonostante gli art. 116, I e II comma Cost. rimangano invariati e non si dica nulla sugli attuali regimi di finanziamento delle autonomie speciali che, in alcuni casi, costituiscono dei veri e propri eccessi istituzionali⁸¹.

In ogni caso, nella presumibilmente molto lunga fase intermedia, il divario tra autonomie ordinarie (fortemente depotenziate) e speciali (non adeguate) sarebbe destinato ad ampliarsi oltre ogni capacità di tenuta del sistema. Alle Regioni speciali, infatti, si continuerebbe quindi ad applicare l'attuale Titolo V della Costituzione, con la clausola di maggior favore, mentre a quelle ordinarie il forte ridimensionamento dei loro poteri della riforma. La stessa clausola di supremazia non risulterebbe mai applicabile alle regioni speciali⁸².

Il quadro quindi si presenta piuttosto disorganico. Ma forse per un po' anche la legge regionale del Veneto potrà dormire sonni tranquilli. Sempre l'art. 38 della riforma prevede⁸³ infatti che sino al nuovo esercizio delle competenze statali, rimangono in vigore le leggi regionali emanate sulla base dell'attuale art. 117.

3. Gli attuali lavori del Governo nella definizione dei principi fondamentali del governo del territorio nella prospettiva della riforma costituzionale.

Il 24 luglio 2014 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha presentato il testo del disegno di legge recante "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana", aprendo anche una consultazione pubblica on-line chiusasi il 15 settembre scorso. L'intenzione del disegno è quella di "stabilire i principi fondamentali in materia di «governo del territorio», in attuazione dell'articolo 117,

⁸¹ Cfr. su questi aspetti, la documentazione esposta in L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana...* cit., 178, ss.

⁸² Cfr. *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione Ddl Cost. A.C. 2613 e abb.*, Scheda di lettura, n. 216, Camera dei deputati, 2014, p. 169, dove correttamente si evidenzia: "Ciò presumibilmente determinerà l'insorgere di inedite questioni interpretative, suscettibili di dar luogo ad un nuovo contenzioso costituzionale, dovuto al fatto che una medesima disposizione andrà valutata sulla base di un diverso parametro costituzionale (Titolo V vigente e Titolo V previgente) a seconda che si riferisca a regioni ordinarie o a regioni statuto speciale. Appare inoltre meritevole di approfondimento la questione dell'esclusione delle regioni a statuto speciale dall'applicazione della clausola di supremazia, volta ad assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la tutela dell'interesse nazionale. Si ricorda in proposito che gli statuti speciali, con la sola eccezione dello statuto della Regione siciliana, riconoscono l'interesse nazionale quale limite alle competenze legislative esclusive da essi attribuite (così l'art. 2 dello statuto della Valle d'Aosta, l'art. 4 dello statuto del Trentino-Alto Adige, l'art. 4 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia e l'art. 3 dello statuto della Sardegna)".

⁸³ ART. 38. (*Disposizioni transitorie*).

10. Le leggi delle regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 30 della presente legge costituzionale.

comma 3 della Costituzione, garantendo lo sviluppo socio-economico, un razionale uso del suolo, la soddisfazione delle esigenze connesse al fabbisogno abitativo, privilegiando il rinnovo e la riqualificazione del patrimonio edilizio, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, consensualità, partecipazione, proporzionalità, concorrenza, leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e tra queste ultime e i privati nella definizione e attuazione degli strumenti di pianificazione, semplificazione degli strumenti medesimi e non aggravamento dei procedimenti”⁸⁴.

Il testo vorrebbe definire con precisione (per la prima volta a livello di legislazione statale) lo stesso termine “governo del territorio”, che consisterebbe “nella conformazione, nel controllo e nella gestione del territorio, quale bene comune di carattere unitario e indivisibile, (...) e comprende l’urbanistica e l’edilizia, i programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive, la difesa, il risanamento e la conservazione del suolo”⁸⁵. Emerge, quindi, la volontà di confermare l’ampia nozione di governo del territorio affermatasi in dottrina e nella giurisprudenza costituzionale.

Un particolare *favor*, inoltre, è rivolto alla partecipazione di privati direttamente nella fase di pianificazione, in linea con l’affermazione della c.d. urbanistica contrattata, mediante la previsione del diritto di iniziativa e partecipazione dei proprietari degli immobili “anche al fine di garantire il valore della proprietà conformemente ai contenuti della programmazione territoriale”⁸⁶. A tale scopo, sono così disciplinati gli accordi urbanistici (art. 14), attivabili sia in fase di definizione che di attuazione degli strumenti di pianificazione e anche su istanza dei privati stessi.

Dal punto di vista della pianificazione, il testo del d.d.l. vorrebbe definire con una certa precisione non solo il ruolo dello Stato, ma anche i confini dell’intervento dei livelli di governo subordinati (Regioni, Province, Comuni), con una particolare attenzione sia agli strumenti di *government* che a quelli di *governance*.

In tale prospettiva, nella definizione delle politiche generali è garantita la partecipazione delle Regioni e Province autonome, che concorrono con lo Stato nella definizione delle linee strategiche di intervento (art. 2). Allo Stato è poi affidato il compito di individuare le politiche generali in materia di tutela e valorizzazione dell’ambiente e del paesaggio, di assetto del territorio, di promozione dello sviluppo economico-sociale, di rinnovo urbano, di applicazione delle tecnologie informatiche e telematiche per lo sviluppo urbano sostenibile ed il miglioramento dei servizi in ambito urbano (art. 3). Nello svolgimento delle attribuzioni statali, poi, emergono con più evidenza i tratti propri del *government*, in quanto allo Stato è affidato il compito di adottare una Direttiva Quadro Territoriale (DQT) che dovrà definire “gli obiettivi strategici di programmazione dell’azione statale e [dettare] indirizzi di coordinamento al fine di garantire il carattere unitario e indivisibile del territorio” (art. 5, commi 2 e 3). Le Regioni, cui spetta il potere di definire gli strumenti di pianificazione regionale e locale, dovranno poi adottare una Direttiva Quadro Regionale (DQR), d’intesa con gli enti locali, al fine di individuare le modalità di coordinamento della pianificazione regionale e locale.

⁸⁴ Art. 1, comma 1, d.d.l. recante “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”, consultabile in www.mit.gov.it.

⁸⁵ Art. 1, comma 3.

⁸⁶ Art. 1, comma 4.

Allo Stato inoltre, è affidato il compito di definire i livelli quantitativi e qualitativi delle dotazioni territoriali essenziali, espressamente elencate dall'art. 6, comma 2 (immobili e attività gestionali finalizzati alla fornitura dei servizi relativi alla garanzia di diversi diritti di cittadinanza, tra cui salute, istruzione, cultura, sport, spettacolo, mobilità, godimento del paesaggio, sostegno all'iniziativa economica, esercizio della libertà di religione, servizio abitativo ed edilizia residenziale sociale). In seguito alla definizione di tali livelli quantitativi e qualitativi (invero ancora piuttosto generici e non direttamente riferibili a precise tipologie di interventi), le Regioni con proprie leggi dovranno garantire la programmazione e pianificazione della dotazione e della gestione dei servizi di interesse generale. La programmazione di area vasta e la pianificazione urbanistica, infine, sono espressamente affidate rispettivamente alla Provincia e al Comune (art. 7). Nel caso delle Province, peraltro, il testo dovrà senz'altro essere adattato alle previsioni della legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), nella quale comunque i futuri enti di area vasta mantengono le funzioni fondamentali di pianificazione⁸⁷.

Qualche considerazione, inoltre, può essere effettuata su alcuni istituti elaborati o potenziati in sede regionale. Si tratta, innanzitutto, della perequazione urbanistica e della compensazione, cui sono dedicati gli artt. 10 e 11, ma anche della trasferibilità e commerciabilità dei diritti edificatori. In questo modo potrebbero essere valorizzati gli strumenti adottati dalle Regioni (e in particolare della Regione Veneto sulla commercialità dei diritti edificatori) finalizzati a ridurre le disparità di trattamento della proprietà nel perseguimento di interessi generali. Il d.d.l., infatti, consente espressamente l'utilizzo di tali strumenti e ne delinea obiettivi e caratteri principali e comuni. Un certo *favor*, infine, emerge anche per la pianificazione intercomunale (art. 7, comma 9).

In sede di discussione parlamentare, infine, il testo del d.d.l. dovrà essere senz'altro coordinato anche con la recente previsione del regolamento unico edilizio, introdotto in sede di conversione del d.l. n. 133 del 2014 (c.d. Sblocca Italia). L'art. 17 *bis* del decreto, infatti, modificando l'art. 4 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, ha stabilito che "il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi (...) o intese (...) per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti". Tali accordi, inoltre, costituiranno livelli essenziali delle prestazioni e i regolamenti adottati dovranno indicare "i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico".

La norma persegue così il condivisibile obiettivo di uniformare maggiormente la disciplina, ma appare debole in ordine alla sua attuazione qualora, ad esempio, i citati accordi o in-tese non vengano raggiunti. Ci si potrebbe chiedere, inoltre, se sussistano profili di contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost., poiché il Governo parteciperà alla formazione di una fonte di grado sub-primario in una materia concorrente. Tale eventualità, tuttavia, può essere esclusa analizzando la giurisprudenza costituzionale, che ha generalmente legittimato la potestà normativa secondaria statale in materie trasversali (tra cui la determinazione dei livelli essenziali), di fatto incidenti anche su materie concorrenti o esclusive regionali. Secondo il Giudice delle leggi, infatti,

⁸⁷ Cfr. art. 1, comma 85, l. n. 56 del 2014.

“[I]a conseguente forte incidenza sull’esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte [relative ai livelli essenziali], almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori” .

In conclusione, se questo è il quadro cui sta lavorando il governo, qualora venisse approvata la riforma costituzionale, tutti i principi fondamentali descritti potrebbero essere agevolmente inquadrati nell’ambito delle norme generali e comuni, salvo quelli inerenti alla pianificazione, per i quali varrebbe la riserva a favore della competenza regionale residuale. Tuttavia, va precisato che la legge statale potrebbe, in ogni caso, superare tale riserva attraverso la clausola di supremazia in nome dell’interesse nazionale e dell’unità giuridica ed economica della Repubblica. Con l’unico problema di che cosa succederà per quelle regioni speciali, come la Sicilia, dove l’interesse nazionale non è previsto come limite nello Statuto⁸⁸. Un problema non da poco che forse non lascia dormire sonni tranquilli non solo alla legge regionale del Veneto, ma a tutti noi.

⁸⁸ Cfr la nt. 82